

新たな国民と行政の関係に 対応する裁判制度を目指して

小林久起 氏 司法制度改革推進本部事務局参事官

司法制度改革推進本部行政訴訟検討会(座長・塩野宏東京大学名誉教授)では、3年間にわたって行政事件訴訟法について検討がなされてきた。議論の要点を、同事務局参事官・小林久起氏にうかがった。

国民と行政の関係の変化

司法制度改革の議論で、行政訴訟の問題が取り上げられ、司法制度改革推進本部に行政訴訟検討会(以下、検討会)が設けられました。改革の必要性はどのような問題意識から唱えられたのでしょうか。

小林 「司法制度改革審議会意見書(以下、意見書)」の総論部分に「21世紀の我が国社会において司法に期待さ

れる役割」という項目があり、そこで「行政に対する司法のチェック機能については、これを充実・強化し、国民の権利・自由をより実効的に保障する観点から、行政訴訟制度を見直す必要がある」と謳われています。さらに「行政事件訴訟法の見直しを含めた行政に対する司法審査の在り方に関して、『法の支配』の基本理念の下に、司法および行政の役割を見据えた総合的多角的な検討を行う必要がある」として、政府に対して「本格的な検討を早急に開始すべきである」

と求めています。それを受けて、司法制度改革推進本部の事務局に検討会が置かれたわけです。では、どのような問題意識からの提起であったかといいますと、「意見書」には「行政需要の増大と行政作用の多様化に伴い、伝統的な取消訴訟の枠組みでは必ずしも対処しきれないタイプの紛争(行政計画の取消訴訟等)が出現」云々

との記述があります。一般の方にはやや難しい表現かもしれませんが、端的に言えば、行政のあり方が変わってきたため、これまでの裁判の仕組みではうまく対応できない新たな問題が生じている、という趣旨として理解できると思います。

対象である行政の変化という背景があるということですね。

小林 行政事件訴訟法は昭和37年5月に制定され、すでに42年が経とうとしていますが、実質的な改正は一度もなされていません。その間、行政のあり方は大きく変わりました。かつての行政活動は、治安維持など権力的な規制に基づくものが中心で、行政訴訟の制度も行政が公益を実現するため国民の権利を規制する中、ときとして違法に不利益を被る場合に、その直接不利益を受ける国民が争う。それを前提とする仕組みでした。行政事件訴訟法の前にあった行政事件訴訟特例法も、主に戦後の農地解放に伴う農地買収や課税処分といった事件を想定していたようです。ところが、その後、行政活動の中身が大きく変わってきました。例えば、環境問題のように直接規制を受ける相手方以外にも多くの国民に幅広い影響を及ぼす行政活動が多くなってきましたし、国民に福祉を与える



ような活動が増えて、そのための複雑な仕組みがつくられてきました。社会保障制度でいえば、かつては恩恵的なものであったが、今や国民がお金を積み立て、そこから給付を受ける権利としての仕組みができてきているわけです。行政の側から見れば、守らなければならない国民の権利が増え、多様かつ複雑になった国民の利害関係の調整を図らなければならない時代になったのです。そのような国民と行政との関係が新たに形成されました。それに伴って拡大してきた国民の権利がきちんと守られているか、それを裁判所がしっかりチェックして、もし権利が損われるようなことが生じたならば、救済できる仕組みにしなければなりません。「意見書」の提言はそういう認識を背景にしたものと理解しています。

訴訟の数をどう見るか

諸外国に比べて行政訴訟の数が少ない理由についてはどのようにお考えですか。

小林 それについては、訴訟制度の不備に主な原因があるという立場をとられる方もいますし、訴訟に対する国民の意識が育たなければ状況は変わらないとされる方もいます。行政に不満を持ったとき、裁判所ではなく、政治家のもとに駆け込むとか、地域の有力者に解決を委ねる。あるいは、紛争を法に照らして裁判所できちんと判断してもらおうという意識に欠ける。そういう精神風土のようなものが、一定程度影響していることも事実であると思います。行政訴訟の少ない理由をめぐっては、検討会の委員の間にもさまざまな意見があり、必ずしも一致した見解はないと理解しています。ただ、少なくとも言えるのは、より分かりやすく、使いやすい仕組みを考えていくことの大切さでしょう。特に行政活動が多様化、

複雑化するにつれ、紛争も難しくなり、誰がどのように争えばよいのか一目瞭然には分かりにくくなります。だからこそ、行政を相手に争う機会がしっかり用意されていることを国民に広く理解してもらうことがいっそう大切になります。裁判所をより国民に身近な場にする。裁判制度をより使いやすいものにする。制度を見直すにあたって、その姿勢を忘れてはならないと思います。

約10%という勝訴率の低さについてはいかがお考えですか。

小林 これについてもさまざまな議論があります。あるいは純粹に法に照らして判断した結果ということかもしれませんが、いずれにせよ、裁判所がきちんと法を適用できる環境、制度を求めていくべきであることについては議論の余地がありません。そのためには、例えば、裁判所が行政の適法性や違法性を判断するための材料となる情報が確実に入る仕組みをつくるということがあります。近年、行政法の分野では情報公開法や行政手続法など行政の情報を得やすい仕組みの整備が進んでいますが、裁判制度でも、裁判官が自信を持って判断するため、十分な情報を得られる仕組みが求められるわけです。

また、人材の面を充実させていくことも必要です。行政事件について専門的な知見を持ち、多様な分野の行政活動について法の視点から自信を持って判断できる裁判官が増えるようにしていくことで、「意見書」で「行政事件の専門性に対応した裁判所の体制」と述べられている部分は、そのような趣旨でしょう。人材ということでは、弁護士にしても、行政訴訟の専門家が少ないことが指摘されています。さらに言えば、一般国民の間に行政を法に照らして見るという意識を定着させていくことも必要です。そのために制度面から貢献できるこ

とは、裁判制度を使いやすいものにして、訴えの入口を広げていくことだろうと思います。しかし、社会全体として見れば、行政はまさに多くの分野で多様な国民の利益調整をしているのですから、このような利益調整こそ法の役割であり、行政法を法の仕組みからとらえていける、そしてそれを国民の権利利益の調整原理として理解できる法律が育っていく、そういう環境も大切だと思います。

「たたき台」の重要論点

今年の通常国会に法案を提出すべく議論を重ねられてきた、検討会についてお聞きしたいと思います。

小林 東京大学名誉教授の塩野宏先生を座長として、行政法、行政訴訟をご専門とされる方々のほか、社会システム、労働関係、環境経済の専門家など多様な分野の方々にご参画いただきました。国民と行政の関係の変化という大きな背景があり、幅広い視点から行政訴訟の問題をとらえ、議論し、問題提起していただく、そのような体制をもって、平成14年2月18日の第一回からこれまで26回にわたってご議論いただけてきたところです(平成15年12月19日現在)。

検討会で取り上げられている課題についてご説明ください。

小林 昨年10月24日、座長の塩野先生が「行政訴訟制度の見直しのための考え方と問題点の整理(今後の検討のためのたたき台/以下「たたき台」)」をまとめられています(10頁・資料2参照)。5つのテーマについてさまざまな論点を網羅されたもので、それに基づいて、重要な項目をいくつか挙げますと、まず「救済範囲の拡大」というテーマがあります。裁判によって救済されるべき範囲を広げていこうということで、具体的には、現行法第9条で「法律上の利益を有する者」

5つのテーマ：「たたき台」の第2に示す「具体的な改革の見直しの考え方」には、救済範囲の拡大、審理の充実・促進、行政訴訟をより分かりやすく、利用しやすくするための仕組み、本判決前における仮の救済の制度の整備、その他、の5つのテーマを柱に、見直しの考え方が記されている(10頁・資料参照)。

**あるべき行政訴訟制度
改革を語る**
～行政改革に対する
司法の積極的な役割～

とされている取消訴訟の原告適格の規定を実質的に広く認められるものに変えようということがあります。行政活動において行われるべき利益調整が複雑・多様化していることから、法律の規定の仕方や行政実務の運用ばかりにとらわれず、法の趣旨・目的などを考慮して、行政において守られるべき利益をなるべく広くとらえるべき状況になっている。そのような認識から改革の方向性を示されたものでしょう。

その他、方向性が明示された重要な項目にはどのようなものがありますか。

小林 「多様な救済方法による救済の拡大」ということが提起されています。これまでは取消訴訟が中心でした。行政が何かをしたとき、それを取り消す。つまり押し返して、もとに戻すだけ。それに対して、先ほど申し上げたように、国民と行政の関係が変化して、国民が行政に求める権利が増えてきたため、また、現代の社会において行政の果たすべき役割に対する国民の考え方が変わり、これを受けて法律の中での行政の位置付けも変わってきている。そして、行政によって守られるべき国民の権利が大きくなっていくことから、取消訴訟中心の裁判制度では機能を十分に果たさないようになってきたのではないかとされたわけです。具体的には、行政に対して何かをしてくださいという義務付け訴訟、何かをするのをやめてくださいという差止訴訟を認めていこうということになっています。

訴訟類型については「是正訴訟」という案が提示されているようですが。

小林 行政の活動の仕方が行政計画、通達、行政指導など、多様な方法で行われるようになっており、これに伴って国民と行政の間で生じる紛争も多様化して

いる。このような状況に訴訟における権利救済の仕組みも対応していくべきだという問題意識から提案されている考え方だと理解しています。今回、確認訴訟の議論とか義務付け訴訟、差止訴訟の議論などにその考え方が反映されており、国民の権利救済という観点から行政活動をとらえ、必要な救済方法を柔軟に選択するという思想は活かされていくものと思います。現行法において、公法上の当事者訴訟のひとつとして、確認訴訟が利用された例があり、例えば薬事法改正を憲法違反として争ったり、市のごみ処理計画を争うために、国民の行政に対する関係での権利義務の確認を求める確認訴訟が提起された例で、現行法の下でも訴えの提起は適法とされています。国民と行政との関係をこのような権利義務の関係としてとらえていく、そしてその確認をとるかたちで争い、権利救済を受ける機会とする、そのために確認訴訟の活用は有用な方法だと思います。

「審理の充実・促進」というテーマに盛り込まれた論点についてご説明ください。

小林 まず「処分の理由を明らかにする資料の提出」ですが、これは裁判所の判断の基礎となる資料がきちんと出てくる仕組みをつくるということで、裁判所は行政活動の実質にまで踏み込み、適切に、しかも迅速に判断できるようにすること。「被告適格者の見直し」というのは、今、訴える対象は処分や判決をした行政庁ですが、国の行政なら国を、地方自治体の行政なら地方自治体を訴えればよいではないかということです。「抗告訴訟の管轄裁判所拡大」とされているのは、原告のいるところに近い管轄にして裁判制度をより使いやすくしようという意見で、現在、行政裁判の専門性を高めるため、高等裁判所の所在地にしようかということになっています。「出

訴期間の延長」も、訴えやすくするための措置です。法治主義の理念からすれば、むしろ行政のその行為が違法か適法かできるだけ早く確定する方がよいという議論もあるのですが、日本の裁判の現状というか、行政訴訟に詳しい弁護士に相談し、裁判という手段を選択する国民の決断のために必要な期間を考える背景となる司法の現状から言えば、やはりある程度、余裕を持てるようにした方がよいだろうということになっています。また、出訴期間を知らないがために訴える機会を逸することを防ぐため「教示」すべきとの意見もあります。

「本案判決前の仮の救済の制度の整備」というテーマでは、どのようなことが論じられていますか。

小林 「執行停止」は行政から権力の行使を受けたとき、その権力行使をとりあえずやめてもらう仕組みで、現行法第25条第2項の規定は、やめるにあたっては「回復困難な損害を避けるため緊急の必要があるとき」を要件としています。しかし、行政活動は多様になり、それで守ろうとする公益の程度もさまざま、国民の利益の内容や程度も千差万別になっています。それを総合的に考慮して、行政活動のメリットと原告の受ける不利益の程度をバランスを図りながら本当に必要なら行政活動をとりあえずやめる。そのように事案に応じて適切な判断を下せるようにしようということです。これについては「なお検討する」とされています。検討会では具体的な検討が進んでいます。また「十分な検討を行う必要がある」として整理された項目は、将来課題とすることも含め、十分な検討が必要であるという趣旨です。その整理を考慮しながら、目下、司法と行政の関係という根本的な問題にかかわる重要な課題を中心に、鋭意検討の具体化を進めているところではあります。

司法と行政との関係

検討会の議論は、救済の問題にかなりウエイトを置かれているようです。

小林 実は訴訟類型の多様化も救済の問題に深くかかわっていて、裁判で取り消してもらって、行政がもう一度判断するのを待ちなさい、というだけでは、権利の救済が十分にできないかもしれないという議論があります。それについては、従来から可能な場合もあり得るのではないかという意見はありましたが、少なくとも最高裁が正面からそれを認めた判例はこの42年間ひとつもありません。裁判官にしてみれば、行政に対して命令することであり、三権分立という国家の根本構造に関わる重大な問題です。だからこそ、このような場合はできるということを経験的に明記しておくべきではないか、塩野先生はそういうお考えを「たたき台」で示されたものでしょう。

さらに、本案裁判になる前に、裁判所が仮の救済の命令が出せないという不都合があります。そのため、保育所の入所について争い、本案裁判で勝訴したときには、すでに保育の年齢を過ぎていたといったことが起こり得るわけです。差止訴訟にも同じ問題があり、例えば行政が民間事業者の営業活動を停止させる時、そのような悪い業者がいるということを潜在的な利用者となり得る人々に周知するために公表する場合がありますが、取り消しを求めているうちに、それが国民一般に公表されてしまえば、企業の存立さえ脅かされかねません。そのように、およそ取り返しがつかないことが起きる可能性を考えれば、取消し以外にも、裁判所が行政に差止めを命令した場合によっては、それを本案判決前の仮の救済としても命じることができる仕組みを用意しておかなければならないとい



うことです。

行政事件訴訟法の改正の議論ではなく、司法も行政もいわば対象だから、政治のリーダーシップが重要だという意見があります。

小林 立法活動や社会の変化に伴って、国民と行政の関係が変わっている。それを訴訟制度としても受け止めよう。それが今回の改革の目的であるなら、その背景には、国民と行政の関係をどう見るべきか、公益の実現と国民の権利保護をいかに調和させながら国を運営していくか、司法、立法、行政の役割分担をどうするか、そういった極めて大きな問題が存在しているわけです。である以上、国民全体の議論が求められる。そのような大きな視点が必要な問題であることを、国会議員も行政官、裁判官、弁護士、経済界、のみならず、広く多くの国民の方にご理解いただきたいと思います。

公定力を前提と見なす取消訴訟中心主義の転換は、行政法を専門とされる方々にとっては大きな転換ですね。

小林 検討会の議論は、これまでのものとは相当違う枠組みでした。これまで取消訴訟の議論は、どちらかというと行政の仕組みをまず念頭に置いて、その中の国民の権利救済の仕組みを位置付けるような発想をとっていたように思いま

す。今回の議論で特に重視している多様な救済というのは、要するに国民の権利のほうから制度を見ていこうというものです。法によって形成された制度を行政の仕組みとしてだけではなく、国民との関係をかたちづけているととらえる。そして、国民の権利利益を救済すべき場合にはどのようなものがあり、その対応関係で行政の活動はどうなっているかを見る。同時に、行政で守られるべき公益のバランスを図ろうという議論であったように思います。そのような発想で組み立てられた制度が、今後の国民と行政の関係をよりよいものにして、行政の活動もよりよくしていく。その礎になっていくことを期待しています。

司法制度改革推進本部事務局内閣参事官

小林 久起(こばやし ひさき)

1960年生まれ。1981年司法試験合格。1982年東京大学法学部卒業。同年司法修習生(第36期)。1984年東京地裁判事補。最高裁判所総務局行政局付、自治省財政局課長補佐、広島地裁判事補、法務省民事局付、同民事局第五課長、東京地裁判事、法務省大臣官房司法法制部参事官を経て、2001年12月より現職。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

h-bunka@lec-jp.com

**あるべき行政訴訟制度
改革を語る**
～行政改革に対する
司法の積極的な役割～